

***TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS, COMO
INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA.***

Caso: Programa Más Familias en Acción

Jharsyn Emigdio Parra Arias.

Noviembre de 2016.

Universidad EAFIT

Escuela de Ciencias y Humanidades

Departamento de Humanidades

Maestría en Gobierno y Políticas Públicas

Resumen

En el contexto nacional y latinoamericano las políticas estatales de reducción de la pobreza han abarcado campos como el de la atención a la educación, la salud, el empleo, la desnutrición, y la vivienda, y para ello se han creado programas de Transferencia Monetaria Condicionada (TMC), como instrumentos de política pública, con el fin de reducir la pobreza, acrecentar los niveles de igualdad y en general, disminuir la posibilidad de que los ciclos de pobreza en las familias se mantengan en el tiempo. Este ejercicio académico hace una revisión y análisis documental de las variables, entre un programa de TMC como Más Familias en Acción y las trampas de la pobreza, con el fin de identificar contribuciones del primero sobre el segundo, que den indicios de la pertinencia de estos programas como estrategias en la reducción de la pobreza.

Palabras clave: Transferencias Monetarias Condicionadas, Más Familias en Acción, Trampas de la Pobreza.

Abstract

In the national and Latin American context the state poverty reduction policies have covered areas such as education, health, employment, malnutrition, and housing, and for this purpose, Conditional Monetary Transfer (CMT) programs have been created, as instruments of public policy, in order to reduce poverty, increase levels of equality and in general to reduce the possibility that cycles of poverty in families are continuous over time. This academic exercise provides a review and documentary analysis of the variables between a CMT program such as More Families in Action and poverty traps, in order to identify contributions of the first one have over the second one, that indicate the relevance of these programs as reduction strategies of poverty.

Key Words: Conditional Cash Transfer, Families in action, poverty traps.

Tabla No. 1. Listado de SIGLAS

SIGLA	SIGNIFICADO
AEA	Anuario Estadístico de Antioquia
C y D	Crecimiento y Desarrollo
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento para la Prosperidad Social
FA	Familias en Acción
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
MFA	Más Familias en Acción
NN	Niños y Niñas
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes
PP	Puntos porcentuales
SIFA	Sistema de Información de Familias en Acción
SISBEN	Sistema de Potenciales Beneficiarios para programas sociales
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud
TMC	Transferencias Monetarias Condicionadas
TP	Trampas de la Pobreza

TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS, COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA.

Caso: Programa Más Familias en Acción.¹

Por Jharsyn Emigdio Parra Arias²

Introducción

Colombia a finales de los años 90, tal como aduce Parra y Trujillo (2012) da inicio a una nueva era en relación a sus políticas sociales, para lo cual implementó y trasformó algunos de sus programas de atención a la superación de la pobreza extrema; a través de la implementación de programas de *Transferencias Monetarias Condicionadas (en adelante –TMC–)*, como una de las tendencias internacionales, para mitigar los efectos sobre la población vulnerable que dejó la recesión económica.

Las TMC consisten en *“la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza o pobreza extrema que tienen uno o más hijos menores de edad, con la condición de que éstas cumplan con ciertas conductas asociadas al mejoramiento de sus capacidades humanas”* (Cecchini y Madriaga, 2011). Es importante referir que para el contexto colombiano, la población focalizada para estos programas, obedece a “las familias que quedan atrapadas en la pobreza, generación tras generación, cuando existe un círculo vicioso que contrarresta los esfuerzos de los pobres, y a su vez alimenta las condiciones que crearon esta situación” (Nuñez y Cuesta, 2006b). Lo que en el contexto mundial - empírico y teórico- se conoce o denomina como *“Trampas de la Pobreza”* (en adelante –TP-) (Ibíd.)

En tal sentido, es de sumo interés gestar discusiones respecto a la influencia que han tenido los programas de TMC, como elemento de soporte social, económico, político y cultural

¹ Este artículo es el trabajo de grado para optar al título de Magister en Gobierno y Políticas Públicas. Escuela de Ciencias y Humanidades, Departamento de Humanidades. Universidad Eafit. Medellín- Colombia. 2016. Asesora: MA Paola Andrea Escobar Blanco.

² Trabajador Social de la Universidad Pontificia Bolivariana y Especialista en Gerencia de Servicios Sociales, de la Fundación Universitaria Luis Amigó.

en la no perpetuidad de las TP de trabajo infantil, analfabetismo y bajo nivel educativo, y desnutrición y enfermedades (Nuñez y Cuesta; 2006b), y en el incremento de factores de igualdad e inclusión, permitiendo una reflexión de la autogestión de desarrollo individual y familiar, de los participantes de las mismas, que para el caso se toman las familias pertenecientes al programa *Más Familias En Acción*, el cual busca “incentivar la asistencia y permanencia escolar, impulsar la asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo y contribuir a la disminución de la desigualdad y al cierre de brechas regionales” (DPS, 2015: 5).

Este ejercicio de investigación apunta a identificar si el programa *Más Familias en Acción*, el cual tiene en el instrumento de TMC su principal modo de operación, ha sido una estrategia que ha contribuido a que variables constitutivas del trabajo infantil, la desnutrición, el analfabetismo y bajo nivel educativo –Trampas de la Pobreza-, no logren perpetuar sus efectos en las familias que participan del programa.

La metodología...

El enfoque metodológico utilizado para este estudio es el Empírico – *Analítico*, el cual valora la comprobación empírica, confronta las hipótesis contra los hechos rigurosamente observados. Además, busca descubrir regularidades en el comportamiento humano con el fin de generar explicaciones causales, es decir, busca dar explicaciones de la realidad conocida a partir de una explicación científica sobre un fenómeno previamente comprobado. (Losada y Casas; 2010:60)

La metodología *Explicativa - Interpretativa*, se toma para este ejercicio dado que la misma se emplea en las investigaciones sociales, las cuales implican un dialogo entre ideas y pruebas empíricas. Donde la primera ayuda a dar sentido a las pruebas y estas a su vez amplían, revisan y comprueban las ideas, dedicándose así al análisis de los fenómenos que estudia el investigador.

Para lo anterior, se empleó un modelo simple de investigación el cual consistió en relacionar variables, a partir de un marco analítico (esquema detallado de ideas sobre un fenómeno -clasificación y caracterización-), donde se contemplan las pruebas y hechos empíricos y las diferentes representaciones sociales –diálogos entre ideas y pruebas (Ragin; 2007), con el

objetivo de analizar las variables frente a *Educación y Salud de Más familias en Acción* y su contribución a la disminución de variables relacionadas con las trampas de la pobreza en las que media directamente este programa de *Transferencias Monetarias Condicionadas*.

La investigación se basó en las siguientes evaluaciones y recuentos del programa Familias en Acción: Evaluación de los impactos en capital humano y Evaluación beneficio – costo del Programa, balance sobre la evolución de las políticas contra la pobreza: de la previsión social a las transferencias condicionadas/el camino recorrido, 10 años de familias en acción. Igualmente, sobre los documentos operativos del programa MFA y la normatividad relacionada para las TMC, además de los datos de beneficiarios del programa a partir del Sistema de información de familias en acción, (participación o niveles de cumplimiento de compromisos por parte de los beneficiarios, y los resultados de TMC.) y los índices de pobreza monetaria y multidimensional.

Para todo ello se hace una revisión y análisis documental de las variables dependientes e independientes, a partir del método cuantitativo, mediante el cual se busca que los valores o resultados hallados de las variables independientes, se puedan confrontar con los datos o indicadores de las variables dependientes. Estas últimas entonces serán las arrojadas por las trampas de la pobreza, dado que son las que reciben influencia directa, en la variación, comprobación o movimiento de las independientes que para el caso son las indicadas a partir del programa MFA.

La correlación entre variables independientes y dependientes se logran identificar a través del origen y propósito de cada una de ellas, es decir, para el programa MFA, se establecen variables de medición a partir de los incentivos entregados, para Salud y Educación; las cuales tienen una relación directa con las identificadas en las trampas de la pobreza de desnutrición & enfermedades y Analfabetismo & bajo nivel educativo. La tabla 1, presenta una matriz de observancia de la correlación:

Tabla 2: Correlación de Variables.

<i>MÁS FAMILIAS EN ACCIÓN</i>	<i>Variables</i>	<i>TRAMPA POBREZA</i>	<i>Variables</i>
-----------------------------------	------------------	-----------------------	------------------

Componente de Salud	Asistencia a Controles de Crecimiento y Desarrollo	Desnutrición y Enfermedades	Acceso a actividades de Prevención de Enfermedades.
Componente de Educación	Asistencia y Permanencia Escolar	Analfabetismo y Bajo Nivel Educativo	Costos Inherentes a la Educación ³

Fuente: Creación propia

Estas variables se analizaron en el contexto del Departamento de Antioquia, que de acuerdo a los datos del programa *más familias en acción*, para el primer semestre del año 2016, el Departamento contaba con 377.063 familias inscritas⁴ (SIFA⁵; 2016c), y sobre las cuales se realiza el análisis y la medición de las variables del programa⁶ y de las TP.

Sin embargo, no es posible obtener información oficial a la fecha (2016), relacionada con cobertura educativa, por lo cual se relacionan los datos del programa en Educación para el año 2015 (último periodo de verificación) por parte del programa, con la proyección de población del Anuario Estadístico de Antioquia del año 2014, la cual se encuentra en edad escolar. El diagnóstico de situación de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en Antioquia 2016, con información sobre desnutrición infantil y acceso al sistema general de seguridad social en salud a 2014. Los datos que suministran estas dos fuentes permiten hacer la confrontación a información relacionada con el estado de NNA, en temas de salud y educación del departamento, con los atendidos desde el programa MFA para esos mismos períodos.

³ Todo aquello que es básico y necesario para el acceso y permanencia en el sistema educativo y puede depender de factores externos.

⁴ Familias inscritas en el programa y que son susceptibles de entrega de transferencias monetarias condicionadas.

⁵ SIFA: Es un aplicativo web, que permite acceder a las bases de datos del programa MFA, permite identificar los incentivos monetarios entregados a cada una de las familias ya sea por salud o por educación dependiendo de la edad del niño, la niña o adolescente beneficiario del programa.

⁶ Datos tomados del Sistema de Información de Familias en Acción. Informe de Verificación Salud Nov_Dic de 2014 y Educación Oct_Nov de 2015. El SIFA tiene información completa de las características de la población y según las pretensiones del programa, se podría concluir que no requiere de otras diferentes, para su implementación.

Para el análisis se toman datos de cantidad de beneficiarios (potenciales), para cada componente ya sea de salud o de educación y se comparara con el porcentaje de cumplimiento⁷, con el fin de identificar en qué porcentaje las familias a la cuales se les entrega TMC, por parte del programa, cumplen con los compromisos, mostrando una incidencia positiva de los incentivos en las variables del programa MFA, donde el cumplimiento de estas tendrán un efecto en las variables identificadas para las trampas *de la pobreza*. Por ejemplo, si la familia lleva al menor de 6 años a la cita de control y desarrollo, el efecto frente a la trampa de la pobreza se refleja en el acceso a servicios de salud y en minimizar el riesgo de desnutrición del infante.

Así mismo, como indicadores para la medición de la contribución a la superación de las trampas de la pobreza, se presentan los datos obtenidos en el cumplimiento de las asistencias a los controles de crecimiento y desarrollo del Programa, al igual que la información relacionada con el acceso a las actividades de prevención. Para el aspecto de educación, se toma el dato de la verificación de compromisos del programa MFA, la cual se comparara en relación a la población en edad escolar para el departamento de Antioquia. Aquí una presentación del resumen:

Tabla 3: Medición de variables

<i>Variable Más Familias en Acción</i>	<i>Variable Trampas de la Pobreza</i>	<i>Indicador*</i>	<i>Instrumentos</i>
Asistencia a Controles de Crecimiento y Desarrollo	Acceso a Actividades de Prevención de Enfermedades.	Tasa de desnutrición infantil	Diagnostico infancia y adolescencia
		Acceso al SGSS	Verificación de compromisos para salud del Programa MFA

⁷ Es el valor que surge del cruce entre el número de potenciales y el número de personas que cumplen con el condicionante, para lograr recibir la TMC.

Asistencia y Permanencia Escolar	Costos Inherentes a la Educación	Cobertura Educativa	Datos estadísticos de cobertura educativa
		Deserción escolar	Verificación de compromisos para Educación del Programa MFA

Fuente: Construcción propia

*Los indicadores tanto de salud como de educación implican, de igual forma para las variables del programa MFA, como para las variables de las TP

Transferencias Monetarias Condicionadas, como instrumento de Política Pública...

Realizar un análisis de los instrumentos de políticas públicas y de cómo los contextos económico, social, político y cultural, influyen en la formulación e implementación de las mismas; así como presentar instrumentos que permiten que estas políticas intervengan sobre los mercados, incentiven y regulen comportamientos, produzcan servicios, y proporcionen un seguro público, son una de las tesis planteadas por Ballart y Ramio (2000), al buscar dar una respuesta a la concepción de que las políticas públicas son una acción colectiva que permite acuerdos entre personas y asociaciones, es decir, que el alumbramiento de las políticas no es netamente político.

Para el caso se abordara las *Transferencias Monetarias Condicionadas*, como un instrumento de Política Pública, el cual constituye un dispositivo a la vez técnico y social que organiza relaciones sociales entre los poderes públicos y sus destinatarios, en función de las representaciones y significaciones de las cuales es portador (Lascoumes y Le Galés, 2009). Este instrumento de TMC es precisamente el de incentivos monetarios, que fue introducido a partir del programa *Familias En Acción* como un esquema de incentivos nunca antes implementado en el país (Nuñez y Cuesta; 2006a), a través del cual la política pública para la atención de la

superación de pobreza en Colombia pretendía dar respuesta o contribuir a la solución del problema público de la pobreza.

Las *Transferencias Condicionadas* tal como aluden Cecchini y Madriaga (2011) son “las entregas de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza o pobreza extrema que tienen uno o más hijos menores de edad, con la condición de que éstas cumplan con ciertas conductas asociadas al mejoramiento de sus capacidades humanas” (Cecchini y Madriaga, 2011,7). Así mismo se afirma que “en algunos programas, se contempla la entrega de beneficios a otras categorías de personas, como adultos sin empleo, personas con discapacidad y adultos mayores, lo que permite incorporar familias sin hijos menores de edad”. (Ibíd., 13).

Este instrumento de política pública –TMC- se vuelve entonces, un mecanismo que tiene el Estado en su soberanía para mitigar las condiciones de vulnerabilidad social y desligar a la población de las trampas de la pobreza y los cinturones de miseria. Tal como lo expresan Ballart y Ramio (2000, p. 499), son acciones que contribuyen a que la política pública este orientada a satisfacer unos determinados intereses y sea portadora de unos valores específicos.

Estas transferencias monetaria condicionadas, entregan un incentivo económico, que para Nicholas Gregory Mankiw (2012) es definidos como “algo que induce a las personas a actuar y puede ser una recompensa o un castigo”, este autor establece 10 principios fundamentales de la economía, siendo el número 4 el que habla de cómo las personas responden a incentivos mediante una relación de costo – beneficio; que para el caso de Más familias en acción podría relacionarse la cantidad de recursos economicos invertidos en los programas de TMC (costo), respecto de la satisfacción de necesidades (beneficios) que obtienen los beneficiarios del Programa. Y se podrá concluir en términos económicos, que para este caso puede ser mayor la equidad⁸ que la eficiencia⁹, lo cual según el autor es válido en el sentido que todos los bienes se reparten de manera igualitaria.

⁸ Equidad: Característica que distribuye la riqueza económica de modo igualitario entre los miembros de la sociedad. (Mankiw; 2012; p37).

⁹ Eficiencia: Característica de la sociedad que busca extraer lo más posible de sus recursos escasos.(Ibíd.)

Los incentivos en una política pública son “medios para exhortar a un agente a hacer más de una cosa y menos de otra. “Pueden entenderse también como la “fuerza propulsora” que utiliza un medio para alcanzar un fin” (Ortegón, 2008, 149), y si aplicamos esta base teórica a los programas de TMC –para el caso de MFA-, se deduce que los incentivos del programa buscan que las familias realicen más acciones tendientes a impulsar la asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo, incentivar la asistencia y permanencia escolar, promover la participación de las familias en las estrategias complementarias, para lograr contribuir a la disminución de la desigualdad y al cierre de brechas regionales. (DPS, 2015: 5)

Finalmente, frente a los incentivos es valioso citar a Gorbaneff et al (2009), quienes definen en su texto sobre el concepto de incentivo en administración, que la función de los incentivos es asignar responsabilidades y motivar a las personas a dirigir sus esfuerzos en pos de los objetivos (Kowtha y Leng, 1999 citado en Gorbaneff, 2009, 76), lo que aplica en este caso para un programa de TMC como Más Familias en Acción, dado que hace a la familia corresponsable del cumplimiento de los compromisos relacionados con salud y educación, con el fin de que se logren los objetivos de asistencia a controles de C y D, permanencia escolar, entre otros.

Ahora bien, respecto a las Trampas de la Pobreza se entienden como acciones donde las familias quedan atrapadas en la pobreza, generación tras generación, cuando existe un círculo vicioso que contrarresta los esfuerzos de los pobres, y a su vez, alimenta las condiciones que crearon esta situación. (Nuñez y Cuesta, 2006b; p 6). Además para Banerjee & Duflo (2011) “Se producirá una trampa de la pobreza cada vez que el margen existente para que crezca la renta o la riqueza a una tasa muy rápida esté, por una parte, limitado para quienes tengan muy poco que invertir mientras, por otra parte, crezca rápidamente para quienes puedan invertir un poco más. Por el contrario, si el potencial de crecimiento rápido es elevado entre los pobres pero disminuye al irse haciendo ricos, no habrá trampa de la pobreza” (Banerjee & Duflo, 2011, p.28).

Así mismo, persiguen la disminución o desaparición de las TP a través de la intervención de un instrumento como las TMC, logrando reducir el problema público de la pobreza.,

precisamente esto es lo que pretenden demostrar las evaluaciones realizadas al programa Más Familias en Acción.

Es así que desde un contexto técnico o académico, es importante el análisis de este programa, entre otros motivos, porque se convierte en ley de la República, la cual insta por conseguir mayor cobertura poblacional beneficiaria de incentivos monetarios condicionados y de apoyo a mejorar condiciones de Salud y Educación de la población menor de 18 años.

“Familias en Acción es el principal componente de transferencias monetarias condicionadas del Sistema de Promoción SocialI (SPS) del país. Dentro de este sistema desempeña una doble funcionalidad: i) incentiva la demanda de servicios de educación y salud por parte de la población pobre y vulnerable, para lo cual se articula con otras ofertas del SPS y ii) en la medida en que exige corresponsabilidades por parte de las familias, genera un proceso para que ellas mismas contribuyan a la superación de su condición de pobreza” (DPS. 2013).

Según Cecchini y Madriaga (2011), la unidad de intervención de estos programas de TMC es la familia en su conjunto, más que los individuos que la componen, y en su interior se asigna un papel protagónico a la mujer. En la gran mayoría de los programas, las receptoras de las transferencias son las madres, bajo el supuesto de que ellas usarán los recursos monetarios para mejorar el bienestar de su familia en general y de sus hijos en particular. Así mismo, las madres están a cargo del cumplimiento de las condicionalidades y, a veces, actúan como promotoras de los programas.

Para el caso del programa Más Familias en Acción, las características expuestas anteriormente se reflejan mediante la entrega de los incentivos a las familias, donde la mujer es la receptora de las TMC, con el fin de incrementar la asistencia de los niños y niñas a los controles de crecimiento y desarrollo, a través de los cuales se monitoree su estado físico y nutricional y se fomente el acceso y la permanencia de los NNA en el sistema escolar, como fuente principal de generación de capacidades y de éstas como un factor esencial y fundamental para la erradicación de la pobreza. (DPS, 2013; 2015).

Finalmente, en la revisión documental se encuentra que aunque existen suficientes bases de carácter constitucional y reglamentario para justificar la responsabilidad del Estado en la protección, focalización y atención a la población vulnerable; solo el programa Más Familias en Acción, tiene marco legislativo y reglamentario (ley 1532 de 2012), para los demás programas de TMC, no hay normatividad específica o se carece de normatividad.

La poca existencia de legislación en este campo, (ver Anexo 1), lleva a pensar en el carácter coyuntural de dichos programas, es decir, que se pueden convertir en acciones o estrategias que pueden desaparecer no solo porque cumplieron su objeto, sino también por el incierto soporte fiscal y o por voluntades de carácter de las políticas de gobierno.

Desde los fundamentos constitucionales para los programas de TMC, la Constitución Política de 1991, permite fundamentar la existencia de estos a través de los artículos 13 (el Estado promoverá condiciones para la igualdad), 44 (derechos fundamentales de los niños), 67 (educación como derecho) y 366 (el bienestar y la calidad de vida como fines del Estado), por mencionar algunos, -, en los cuales el ciudadano es sujeto de derechos, y el Estado, la sociedad y la familia, garantes de los mismos.

El marco reglamentario que sustenta los programas de Transferencia Condicionada, se basa en los diferentes documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES-, y en algunos casos en las resoluciones reglamentarias de las entidades que tienen a cargo dichos programas, que para la presente investigación, solo se citan las referentes al programa Más familias en Acción. (Ver Anexo 1)

Al igual que en el marco legislativo, son pocos los documentos CONPES que hablan directamente de los programas de TMC, como por ejemplo: Más Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Ingreso para la prosperidad social, entre otros; en un marco general lo que plantean son redes de protección, metodologías de medición y lineamientos de políticas para la atención de la pobreza y la focalización del gasto social, bajo instrumentos de gobierno directo e indirectos diferentes a los incentivos monetarios.

Más Familias en Acción como programa de Transferencias Monetarias Condicionadas...

Más Familias en Acción (MFA) es un programa de *transferencias monetarias condicionadas*, para las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad en Colombia con integrantes menores de 18 años. Inició sus operaciones en el año 2000 como una estrategia para mitigar los efectos de la crisis económica. Estaba definido como *Familias en Acción* y, originalmente se diseñó como un programa temporal enfocado en municipios rurales y pequeños, es decir, aquellos con menos de 100 mil habitantes. Actualmente, es un programa permanente y de cobertura nacional, sustentado por la Ley 1532 de 2012. (BID, 2015: P. 5).

Según Nuñez y Cuesta (2006), con familias en acción:

“por primera vez se diseñó una política para proteger la capacidad de generación de ingresos futura de los niños más pobres. Al condicionar la entrega de los subsidios monetarios a que las familias envíen a sus hijos en edad escolar a un establecimiento educativo, y garanticen adecuadas condiciones de nutrición y salud de los menores de 6 años, FA está atacando la inasistencia, y deserción escolar, el trabajo infantil y la desnutrición, fenómenos que de manera conjunta o independiente, contribuyen a constituir trampas de pobreza, perpetuando, generación tras generación, la situación de indigencia que estas familias padecen en el presente” (Nuñez y Cuesta;2006a, 32).

Así mismo, en el documento operativo de rediseño del programa, se presenta todo un diagnóstico del porqué de la existencia de un programa de *Transferencias Monetarias Condicionadas* en Colombia, su similitud con otras experiencias en otros países, con énfasis especial en América latina. De igual forma, se presentan evidencias de la evolución de la medición de la pobreza en Colombia, que es la base sobre la cual se sustenta la creación de programas como el de Más Familias en Acción, como parte de una política social generada por el Estado en su afán de lucha contra la pobreza. También inciden en el proceso de rediseño, luego

de 12 años de funcionamiento, tanto el cambio en el diagnóstico de pobreza en el país como los resultados de las evaluaciones de impacto del programa que se han realizado durante este período. (DPS, 2013; 2015; 2016).

Hoy en día la cobertura de MFA es a nivel nacional y utiliza dos tipos de mecanismos de focalización para identificar a los posibles beneficiarios del programa: a) registros oficiales que certifican vulnerabilidad y el índice multidimensional para estimar el estándar de vida SISBEN III; b) todas las familias identificadas como vulnerables en los registros oficiales como: registro de beneficiarios de la estrategia de combate a la pobreza extrema Red Unidos, el Registro Único de Víctimas (RUV) y el Censo Indígena. La mayor parte de los beneficiarios es focalizada utilizando el SISBEN III, que es un índice que mide el estándar de vida y que permite identificar a las familias pobres. Según datos de 2013, más de la mitad (55%) de los beneficiarios de MFA ingresaron al programa considerando su puntaje en SISBEN III, mientras que el 22% entró por estar registrados en la Red Unidos, el 19% por ser víctimas de desplazamiento y el 4% por pertenecer al Censo Indígena. (BID, 2015: P. 6).

La información del programa se encuentra sistematizada por medio del Sistema de Información de Familias en Acción -SIFA-¹⁰ y se cuentan con documentos técnicos operativos para el manejo de la información dentro del sistema como inscripciones, novedades, retiro, suspensiones, y actualizaciones, entre otros.

Contribución a las trampas de la pobreza...

Es importante indicar que para Colombia:

“la medición de la pobreza se hace tradicionalmente de forma directa e indirecta, siguiendo la clasificación de Amartya Sen (1981), el método

¹⁰ El SIFA brinda información de cada una de las familias inscritas y sus beneficiarios. Contiene a toda la población beneficiaria, como lo estipula el art. 4, de la ley 1532 de 2012. El sistema es nutrido por el -DNP- a través del Sistema de Potenciales Beneficiarios para programas sociales -SISBEN- en su versión III. El sistema SIUNIDOS de la Red Unidos, para la población desplazada por medio del Registro Único de Víctimas -RUV- y por el Listado Censal Indígena de cada pueblo, construido y avalado por la respectiva autoridad tradicional indígena, a través del Ministerio del Interior (DPS, 2016).

directo evalúa los resultados de satisfacción (o no privación) que tiene un individuo respecto a ciertas características que se consideran vitales como salud, educación, empleo, entre otras. En Colombia se realiza la medición directa por medio del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). Por otra parte, el método indirecto busca evaluar la capacidad adquisitiva de los hogares respecto a una canasta, para esto observa su ingreso, el cual es un medio y no un fin para lograr la satisfacción (o no privación); cuando esta canasta incluye todos los bienes y servicios considerados mínimos vitales se habla de la pobreza monetaria general, mientras que cuando solo se considera los bienes alimenticios se habla de la pobreza monetaria extrema.”(DANE; 2016)

Es así como para el año 2015, según cifras del Departamento Nacional de Planeación (2016), la Pobreza Monetaria y la Desigualdad¹¹ disminuyeron en 0,7 puntos porcentuales, es decir, que el porcentaje de personas en situación de pobreza tuvieron mayor capacidad adquisitiva, pasando de 28,5% en 2014 a 27,8% en 2015. Para el mismo período, el porcentaje de personas en situación de pobreza extrema fue 8,1% en 2014 frente a 7,9% en 2015. Y en términos de desigualdad el indicador Gini registró 0,522 en 2015, mientras que en 2014 fue de 0,538, es decir, que la cantidad de personas que logran obtener el mínimo necesario para la consecución de la canasta de bienes alimentarios y no alimentarios es mayor para el año 2015, lo que reduce el riesgo de que una familia tenga pobreza monetaria. De igual manera, la Pobreza Multidimensional, disminuyó 1,7 puntos porcentuales pasando de 21,9% en 2014 a 20,2% en 2015, es decir, que la satisfacción de las personas frente a bienes y servicios de mínimo vital aumentó el grado de no privación.

Se puede concluir entonces que los programas de TMC, están indicados como aporte directo a la reducción de la pobreza multidimensional y no directo a la pobreza monetaria, dado

¹¹ Se refiere a las personas que están por debajo de “la línea de pobreza, que es el costo per cápita mensual mínimo necesario para adquirir una canasta de bienes (alimentarios y no alimentarios) que permiten un nivel de vida adecuado en un país determinado” (DANE; 2016, 5).

que buscan aumentar la no privación de las personas de ciertos factores que se consideran vitales: Educación y salud.

En esta misma línea se encuentra que el IPM está conformado por 5 dimensiones y 15 variables, (ver anexo 2), de las cuales se podría decir que las variables relacionadas para las dimensiones de: **Condiciones educativas del hogar, Condiciones de la niñez y juventud y salud**, tiene una relación estrecha, con las edificadas para las trampas de la pobreza que se analizan en este ejercicio investigativo, acción que puede ser una primera veta de investigación que deja este estudio.

Además se podría llegar a concluir que al tener esta relación directa, entre variables de trampas de la pobreza y de las dimensiones del IPM, la reducción de la pobreza multidimensional, contribuye a la disminución de la trampa de la pobreza; es decir que si un programa como Más familias en acción, está indicado a que contribuya en la reducción de este tipo de pobreza, a su vez también contribuye a la reducción de la trampa de la pobreza que se relaciona con factores de educación y salud.

Contexto de Análisis

Las familias inscritas al Programa para Antioquia cuentan con **425.238**, niños, niñas y adolescentes, entre los 6 y 18 años que se benefician del incentivo por **Educación**, y **143.693** con niños y niñas entre 0 a 6 años que participan del programa en relación al incentivo por **Salud**. A todos ellos se les realiza una verificación¹² de compromisos, que sirve como base para la liquidación de incentivos para cada periodo en los que se entregan¹³ las *transferencias monetarias condicionadas*.

Relación de variables TMC y TP en Educación:

¹² Información sobre el cumplimiento de corresponsabilidades durante el período verificado y base para la liquidación. El cumplimiento en educación equivale mínimamente al 80% de asistencia a clases, y en salud a la asistencia a la cita de crecimiento y desarrollo. Documento Operativo Técnico n° 12 (2014).

¹³ Los incentivos se entrega por periodos de tiempo, para cada año se proyectan 6 tanto para salud como por educación.

Para identificar la contribución de *Más Familias En Acción* como programa de TMC, a la reducción de la trampa de la pobreza en educación en el departamento de Antioquia, se analiza la variable “analfabetismo y bajo nivel educativo”, sobre una población en edad escolar de 1.597.073 en el año 2015 (AEA;2014), que comprende entre los 5 a 19 años de edad, y el programa para ese rango de edad atiende a 421.739 NNA,(AEA;2014) significando que *más familias en acción* logra la atención de 26.4% del total de esta población, esto es, una cuarta parte de esta población.

De igual forma se encuentra según los datos de verificación en Educación del Programa, que 413.573 NNA asistían al menos en un 80% a sus clases durante el periodo octubre – Noviembre de 2015 significando que del 26.4% de NNA que atiende el programa en Antioquia, el 1,94% no presenta permanencia al sistema escolar.

La trampa de la pobreza sobre “analfabetismo y bajo nivel educativo”, entre otras características, permite relacionar que el 25,8% de la población en edad escolar del departamento, está recibiendo un incentivo monetario, destinado a cubrir “costos inherentes a la educación” (variable de TP en educación), referido entre otros a útiles escolares, transporte escolar, recursos para compra de alimentación, etc.; esto toda vez que la encuesta nacional de deserción escolar del Ministerio de Educación (2010), arrojó entre sus resultados que el 50% de las deserciones escolares se daban por falta de ayudas para uniformes, el 23% por ayudas para útiles escolares, el 16% por falta de recursos para alimentación y el 12% para el transporte. Estos factores inciden directamente en la permanencia en el sistema educativo, infiriendo entonces que si el programa contribuía a solventar esos costos se esperaría una reducción en la deserción escolar, y ésta a su vez a romper con una trampa de la pobreza tendiente a disminuir brechas entre el NNA y el acceso al sistema educativo.

Relación de variables TMC y TP en Salud:

En relación a las variables de “*acceso a actividades de prevención de enfermedades*” de TP y la “*asistencia a controles de crecimiento y desarrollo*” de MFA, se encuentra una relación directa, dado que esta última hace parte del plan de atención básica en salud, el cual desarrolla

dentro de sus estrategias programas de promoción y prevención dentro de los cuales esta crecimiento y desarrollo. (MINSALUD; 1996).

Para referir al tema de salud dentro de este marco de estudio se tiene para Antioquia una población entre 0 a 5 años de edad de 640.654 NN, lo que representa el 9.8% de la población total para el departamento (PDD; 2016: p 35), de los cuales el programa MFA, para el primer semestre de 2016, atiende una población potencial de 156.945, lo que representa el 24,4% de la población total NN del departamento.

Sin embargo, como se carece de información oficial a 2016 sobre desnutrición y acceso al SGSSS de la población infantil en Antioquia, metodológicamente se ha decidido relacionar los datos presentados en el diagnóstico formulado por la gobernación de Antioquia, a través de la gerencia de infancia, adolescencia y juventud, sobre las poblaciones ya mencionadas, las cuales hacen referencia al año 2014. Y donde se presenta que el 8,53% de los menores de 5 años presenta desnutrición¹⁴. Siendo este entonces el dato oficial y correlacionándolo con las proyecciones poblacionales del AEA (2014), se desprende que para el año 2014 la población menor de 5 años para Antioquia es de 527.950 NN.

El programa MFA para ese periodo de tiempo tiene una población potencial para salud de 151.871 NN, lo que significa que representa el 28.7% del total de población para el departamento. De este total de MFA, 136.527 cumplieron con los compromisos de asistencia a controles de crecimiento y desarrollo, significando que el 25,8% de los menores de 5 años para Antioquia, tiene acceso a actividades de prevención de enfermedades, contribuyendo de igual forma a que menos infantes perpetúen ciclos de pobreza en el tiempo.

Para este mismo periodo de tiempo (año 2014), se identifica desde el diagnóstico de la gerencia de infancia que el 62,44% de los infantes entre 0 a 5 años están afiliados al SGSSS, acción que también logra reflejar que la participación en acciones relacionadas con el plan de

¹⁴¹⁴ De ellos el 1,85% presentan desnutrición global (bajo peso para la edad) y el 6,68% desnutrición crónica (baja talla para la edad).

atención básico, como soporte del sistema de protección social, son factores que complementados con los programas de TMC, contribuyen a un mejor bienestar de la población.

Para el caso de estudio se encontraron textos que permiten identificar para el programa una evaluación, un balance y un seguimiento, realizados antes de su rediseño en el año 2012 y que fueron base para el mismo; por lo cual es de interés su mención. Sin embargo, no arrojan conclusiones directas frente a la disminución o no de las trampas de la pobreza, solamente realizan acercamientos a ellas, al dar información de los impactos de largo plazo directamente relacionados con la acumulación de capital humano: nutrición, salud, educación, desarrollo cognitivo y redes sociales-. En segundo lugar, los resultados en los cuales se proyecta la acumulación de capital humano -mercado de trabajo y bienestar-. Por último, los efectos no esperados y la validación de posibles incentivos perversos -bancarización, dependencia del subsidio y fecundidad-. (DNP; 2012), esta relación la realizan sólo para los municipios de menos de 100 mil habitantes, en donde operaba el programa.

Sin embargo, anteriormente se realizó una relación de los componente de educación y salud, desde el programa MFA y su aporte a la reducción de la pobreza multidimensional y por consiguiente a las trampas de la pobreza, generadas por la privación de factores vitales como los son los relacionados con estos dos componentes –educación y salud-

De igual forma, la evaluación relacionada con los beneficios – costo e impactos en capital humano del programa realizada por el DNP (2008), se logran tomar elementos para realizar un paralelo entre los cambios que se dieron en el rediseño del programa, es decir, entre “Familias en Acción” y “Más Familias en Acción”, a saber:

Tabla 4: De Familias en Acción a Más Familias en Acción.

<i>Aspectos</i>	<i>Familias en Acción</i>	<i>Más familias en Acción</i>
<i>Normatividad</i>	CONPES 3081 de junio de 2000 que crea el programa de Subsidios Condicionados.	Ley 1532 de 2012, por medio de la cual se adoptan medidas de política y se regula el funcionamiento de
	CONPES 3144 de 2001, para la creación del sistema social de riesgo y fondo de protección social.	dicho programa.

<i>Incentivos Educación</i>	En este caso se pretendía mejorar o incrementar los niveles de asistencia escolar, en el rango de edad de 7 a 17 años; combatiendo temas como la deserción por temas de labor de los infantes o adolescentes, y los años de repetidos.	Incentivo en educación básica y media para familias con niños, niñas y adolescentes en edad escolar (6 a 18 años), máximo son beneficiarios por familia, entre estudiantes de primaria y secundaria. Sin embargo, los niños y niñas en grado cero están fuera del techo y para la educación básica se aceptan hasta dos años de repitencia. La corresponsabilidad es la asistencia del 80% de las clases.
<i>Incentivos Salud</i>	En este caso se pretendía mejorar el estado de salud y nutrición de los niños, en lo referido a lactancia materna, asistencias a controles de crecimiento y desarrollo y vacunación; al igual que el estado nutricional de los niños.	Asistencia de los menores de 7 años a las citas de control de crecimiento y desarrollo programadas
<i>Incentivos</i>	Incentivos generados no tenían un límite establecido por beneficiario por familia, haciendo el programa más asistencialista.	Se entrega sólo un incentivo en salud por núcleo familiar, sin importar el número de niños menores de 6 años. Frente a educación se focaliza un máximo de incentivos para cada núcleo familiar
<i>Focalización Poblacional</i>	La población atendida era identificada según los bajos niveles de la encuesta realizada por el SISBEN	Familias pobres y vulnerables (SISBEN), Red Unidos, desplazados e indígenas
<i>Focalización Territorial</i>	Se desarrollaba en zona rural y algunas cabeceras municipales.	Cobertura en todos los departamentos, municipios, distritos y cabildos indígenas del país.

Fuente: Construcción propia¹⁵

En la reformulación de Familias en Acción para llegar a Más Familias en Acción, se destaca mayor cubrimiento de población en zonas con alta incidencia de la pobreza. “El rediseño, que comprende aspectos tanto técnicos como operativos, contribuye a ampliar la presencia del programa en zonas tradicionalmente pobres” (DPS-DNP, 2013, p.49).

¹⁵ La tabla fue construida con información tomada de la Evaluación de Políticas Públicas Programa Familias en Acción: Impactos en capital humano y Evaluación beneficio - costo del Programa. (DNP; 2008) y el texto de Rediseño del programa Familias en Acción (DPS; 2013).

En el “balance” que realiza el programa (El camino recorrido Diez años Familias en Acción, (2010), se presenta un contexto social contra la pobreza, una relación de Familias en Acción y las políticas públicas, el programa como baluarte de la política social, la corresponsabilidad de las familias, y algunos resultados del programa, de igual forma expresa la importancia de las evaluaciones de Impacto, que dejan como resultado la ampliación de cobertura a otros grupos poblacionales, territorios, aprendizajes y perspectivas del programa. (Acción social y DNP; 2010); todo ello pretende justificar el rediseño y continuidad el programa al día de hoy.

Se encuentra también que hay una mayor asignación de recursos para las zonas con mayor incidencia de pobreza. En este ítem se destacan, en términos presupuestales, que “las mayores asignaciones de recursos corresponde a los grupos de municipios con mayores incidencias de la pobreza” (DPS-DNP, 2013, p.50).

Y relacionado con lo anterior, se encuentra una mayor transferencia para las familias ubicadas en los municipios más pobres. En este punto, es de resaltar que la firma de convenios con todos los alcaldes del país, con el fin de ratificar su compromiso con el funcionamiento del programa y el diseño de soluciones tecnológicas acordes a los municipios, con la finalidad de eliminar restricciones a la incorporación de beneficiarios hicieron posible mayor cobertura, que se traduce en más familias involucradas en el programa recibiendo sus beneficios.

Las evaluaciones de impacto muestran que además del rediseño técnico del programa, este también requiere de un proceso de reestructuración de los procesos y modernización de los mismos, de manera que se pueda atender con eficacia a los beneficiarios. (DPS; 2013)

Estas evaluaciones de impacto arrojan resultados para el componente de Salud del programa MFA, como el aumento en la estatura en niños y niñas entre los 9 y 12 años, especialmente en zonas rurales, el incremento de visitas al servicio de odontología entre los menores de 16 años de zonas urbanas, la reducción de 23% de la inseguridad alimentaria para los hogares participantes en zonas rurales, la disminución en la incidencia de infección respiratoria

aguda en grandes ciudades, y el aumento de la vacunación contra difteria, tosferina y tétano. (DNP y DPS; 2012).

De igual forma, para el componente de Educación se encuentra como impactos: la mejora en los resultados de pruebas cognitivas y de matemáticas entre los niños y niñas que ingresan al programa en edad temprana, el desarrollo cognitivo en los niños y niñas de entre los 3 y 11 años, el aumento de matrículas y asistencia escolar en secundaria, especialmente en zonas rurales y en el número de jóvenes que terminan el bachillerato. (DNP y DPS; 2012).

Finalmente, es importante para este ejercicio citar a Villatoro (2005), quien señala que la relación entre Transferencias Monetarias Condicionadas y Trampas de la pobreza, se debe a un nuevo enfoque de protección social, del cual se “desprende que el sistema de protección social ha evolucionado de una perspectiva centrada en la reducción de la pobreza en el corto plazo, hacia un enfoque de manejo del riesgo, que tiene como objetivo acrecentar el capital humano y superar la pobreza en el largo plazo”.(Villatoro, 2005,88)

Conclusiones

- Si bien es cierto que el programa busca la promoción de programas que mejoren la salud de los infantes basados en el Plan de Atención Básica (PAB), y para el caso a través de los controles de Crecimiento y Desarrollo; Más Familias en Acción, y según la investigación para este estudio de caso, los compromisos en cuanto a salud, deberían tener mayores grados de exigencia, como por ejemplo cumplir también con temas como los esquemas de vacunación, consultas de nutrición, entre otras.

- Las TMC, en el contexto pueden ser vistas como una acción que promueve el asistencialismo; sin embargo, su carácter condicionante permite mayor participación y entrega responsabilidades al beneficiario, donde lo hace corresponsable de las acciones propias del programa, evidenciándose con ello el uso efectivo del instrumento de incentivos por parte del gobierno y las acciones de lucha contra la pobreza en el país.

- Los entes territoriales y municipales encargados de atender el programa de Crecimiento y Desarrollo, carecen de mayor rigidez para el cumplimiento de la normatividad, dado que la regla dice que este programa va hasta los 12 años, en algunos lugares se atiende a los niños que van de 5 o 7 años y no hasta los 12, con lo cual se está violando la legislación vigente y se incurre en un nivel de cobertura ineficiente.

- La reducción de la pobreza, la inclusión social y mitigación del riesgo de vulnerabilidad, no son aspectos que sólo se solucionan con programas de Transferencias condicionadas, sino con una complementariedad de acciones tendientes a promover las capacidades de las personas, indicadas por la nueva visión del sistema de protección social, que busca una promoción social de la ciudadanía

- La legislación explícita para los programas de TMC, es mínima, pues tan sólo existe una ley que referencia un solo programa como el de MFA, lo que redundo en la probabilidad de no continuidad de los programas que usan TMC como eje de acción.

- La legislación que se expida, debe ser clara en cuanto a la verificación de los condicionamientos y las razones por las cuales se puede llegar a la obtención de incentivos monetarios. Además, de hacer más visible la corresponsabilidad que los individuos, familia y sociedad, tienen desde lo moral, ético y constitucional, frente a temas abordados por los programas de TMC, como por ejemplo la permanencia educativa, la asistencia a controles de salud, entre otros, sin que el factor motivacional sea el económico.

- El programa Más Familias en Acción es un referente a nivel nacional, al efectivizar acciones de gobierno consistentes en combatir la pobreza, llegando incluso a cubrir perímetros geográficos donde se encuentran asentadas las poblaciones vulnerables en Colombia.

- La complementariedad y coincidencias de Más Familias en Acción con otros programas similares, es una estrategia valiosa a la hora de combatir la reducción de la pobreza de sectores específicos del territorio colombiano, dado que las contribuciones a la reducción de

ciclos de pobreza no se limitan a un grupo específico, sino que abre su espectro a otros grupos etarios.

- Para ampliar la cobertura y beneficiar a un mayor porcentaje de la población, es necesario fortalecer las relaciones intergubernamentales entre diversas entidades públicas, que se encuentren encaminando esfuerzos para estos fines comunes, de tal forma que el trabajo en red demuestre un accionar sólido y con crecientes resultados positivos.

- Debido a las dinámicas que caracterizan a la población colombiana en la actualidad con relación al alcance de la paz, sería oportuno que el Gobierno central destinara un mayor número de recursos que permitan acceder a poblaciones en situación de vulnerabilidad que no hayan sido atendidas previamente, debido a los recursos destinados para cada programa, es decir, que se continuaría con la misma focalización poblacional; pero se aumentaría el número de cupos y controles a los programas.

- Para efectos de conseguir eficacia y eficiencia en todas las variables del programa, es importante diagnosticar periódicamente a la población potencial y objetiva, de forma que las necesidades y satisfacciones de los beneficiarios, puedan encaminar nuevas acciones públicas en post del alcance de los objetivos nacionales, y del programa.

**Anexo 1: Normatividad para los programas de Transferencias Monetarias
Condiciona en Colombia.**

MARCO CONSTITUCIONAL	
NORMATIVIDAD	PROPÓSITO
Constitución Política de Colombia, Artículo 2	El Estado debe servir a la comunidad, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes, además de asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.
Constitución Política de Colombia, Artículo 13	El Estado promoverá condiciones para la igualdad, y protegerá en especial a personas que por condiciones económicas, físicas o mentales, están en circunstancias de debilidad manifiesta.
Constitución Política de Colombia, Artículo 44	Los Derechos Fundamentales de los niños y la obligatoriedad de la familia, la sociedad y el Estado de asistir y protegerlos dentro de la garantía de su desarrollo
Constitución Política de Colombia, Artículo 45	La protección y formación integral del adolescente y la participación de los jóvenes
Constitución Política de Colombia, Artículo 67	La Educación como un derecho y un servicio público como función social.
Constitución Política de Colombia, Artículo 366	El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida como fines sociales del Estado. Donde el objeto fundamental refiere a la satisfacción de necesidades.
MARCO NORMATIVO	
NORMATIVIDAD	PROPÓSITO
Ley 487 de 1998	Crea el Fondo de Inversiones para la Paz (FIP), el cual a su vez es reglamentado por el Decreto 149 de 2000. El objeto del FIP es financiar los programas y proyectos que contribuyan a generar las condiciones para el logro y la consolidación de la paz.
Ley 1176 de 2007	Esta ley "Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la constitución política y se dictan otras disposiciones". En el título III, Artículo 14 reglamenta la destinación de recursos financieros a las acciones en primera infancia definidas prioritarias por el CONPES.
	En el título IV Participación de Propósito General, el cual modifica el artículo 79 de la ley 715 de 2001: "Criterios de distribución de los recursos

	de la participación de propósitos generales” plantea la distribución de estos propósitos según la pobreza relativa y el índice de necesidades básicas insatisfechas.
	El Artículo 24 modifica el artículo 94 de la Ley 715 de 2001, a través del Decreto 4816 de 2008 (Diciembre 23) Por el cual se reglamenta dicho artículo sobre Focalización de los servicios sociales, dicta que la “Focalización es el proceso mediante el cual, se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable”.
Ley 1448 de 2011 Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.	CAPÍTULO II, Artículo 49 , Asistencia y atención a las víctimas, “... mediante medidas, programas y recursos de orden político, económico, social, fiscal, a cargo del Estado, orientado a restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, brindando condiciones para una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política...”
	En el Artículo 51 , adoptar medidas para el tema de educación, frente al acceso, crédito y subsidios.
	En el Artículo 52 dicta que el “...Sistema General de Seguridad Social en Salud garantizará la cobertura de la asistencia en salud y se considerará elegible para el subsidio en salud, salvo en los casos en que se demuestre capacidad de pago de la víctima...”
Ley 1532 de 2012	Se adoptan unas medidas de política y se regula el funcionamiento del programa Familias en Acción." El Artículo 2; define el programa: “Consiste en la entrega, condicionada y periódica de una transferencia monetaria directa para complementar el ingreso y mejorar la salud y, educación de los menores de 18 años de las familias que se encuentran en condición de pobreza, y vulnerabilidad. Se podrán incorporar las demás transferencias que el sistema de promoción social genere en el tiempo para estas familias”.
MARCO REGLAMENTARIO	
NORMATIVIDAD	PROPÓSITO
CONPES 3081/ 2000. “Plan Colombia Red de Apoyo Social: Programas de Subsidios Condicionados y Capacitación Laboral de Jóvenes Desempleados de Bajos Recursos	Este proceso se realiza bajo una red de apoyo social formulada sobre tres programas: “1. Manos a la Obra, encaminado a brindar ocupación transitoria en la población pobre; 2. Subsidios Condicionados, orientado a dar transferencias a familias de bajos recursos, condicionadas a la asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo de los menores de siete años, y a la asistencia al colegio de los niños entre siete y diecisiete años; y 3. Capacitación Laboral de Jóvenes Desempleados de Bajos Recursos, dirigido

	a la población entre 18 y 25 años de estratos de bajos ingresos para mejorar sus posibilidades para acceder al mercado laboral
CONPES 100/ 2006 “Lineamientos para la focalización del gasto público social”	Define los procesos de identificación, selección y asignación como las etapas del proceso de focalización, y considera posible mejorar la focalización de los programas sociales, entre otros, en los siguientes frentes: “1. Ampliar la concepción de la focalización como un proceso y no únicamente como el uso de un instrumento, 2. Avanzar hacia la implementación de una estrategia de focalización basada en la familia como sujeto de intervención, 3. Aportar criterios para evaluar la elección entre distintos instrumentos de focalización y sus posibles combinaciones”.
CONPES 102/ 2006 Red De Protección Social Contra La Extrema Pobreza	Este documento realiza una descripción de las iniciativas para combatir la pobreza y desigualdad; la evolución de la pobreza y realiza un análisis de niveles de pobreza, además de informar de los avances de la política social y del programa Familias en acción.
CONPES 150/ 2012	Plantea las metodologías oficiales y arreglos institucionales para la medición de la pobreza en Colombia. “Específicamente presenta i) la metodología para medición de la pobreza por insuficiencia de ingresos, ii) la metodología para la medición multidimensional de la pobreza, iii) las fuentes de información para realizar las estimaciones; y iv) el arreglo institucional para la realización de las mediciones, su validación y la oficialización periódica de los resultados”
CONPES 3616/2009 Lineamientos de la Política de Generación de Ingresos para la Población en Situación de Pobreza Extrema y/o Desplazamiento.	Este documento presenta los lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento, procurando proveer mecanismos que permitan superar las barreras que enfrenta esta población.
DECRETO 4155 DE 2011 (Noviembre 3) Por el cual se transforma la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) en Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, perteneciente al Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, y se fija su objetivo y estructura.	La importancia de este decreto radica en la creación de la dependencia que para el gobierno nacional dirigirá los principales programas de TMC, además en su objeto (artículo 2) plantea que dentro de las competencias del DPS están el “formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la superación de la pobreza, la inclusión social, la reconciliación, la recuperación de territorios, la atención y reparación a víctimas de la violencia, la atención a grupos vulnerables, población discapacitada y la reintegración social y económica y la atención y reparación a víctimas de la violencia...” (p.2). Artículo 18. Creó dentro de la estructura del DPS la Dirección de Ingreso Social, como responsable de aplicar las políticas, planes, programas,

	<p>estrategias y proyectos de transferencias monetarias dirigidos a reducir la vulnerabilidad de la población pobre, de articular y coordinar la ejecución de las políticas, planes, programas, estrategias y proyectos de transferencias monetaria con las demás intervenciones sociales del DPS, de diseñar e identificar instrumentos de verificación de compromisos por parte de los beneficiarios de las intervenciones sociales con transferencias monetarias que realice el DPS, de promover la articulación en los procesos de pagos de transferencias y bancarización de los beneficiarios de las intervenciones, de acuerdo con la política del Gobierno Nacional (p18).</p>
--	--

Anexo 2: Dimensiones y Variables del Indicé de Pobreza Multidimensional

Dimensiones y variables del IPM para Colombia	
Condiciones educativas del hogar	<ul style="list-style-type: none"> - Logro educativo - Analfabetismo
Condiciones de la niñez y juventud	<ul style="list-style-type: none"> - Asistencia escolar - Rezago escolar - Acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia - Trabajo infantil
Trabajo	<ul style="list-style-type: none"> - Desempleo de larga duración - Empleo formal
Salud	<ul style="list-style-type: none"> - Aseguramiento en salud - Acceso a servicio de salud dada una necesidad
Servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda	<ul style="list-style-type: none"> - Acceso a fuente de agua mejorada - Eliminación de excretas - Pisos - Paredes exteriores - Hacinamiento crítico

Fuente: DNP, DDS, SPSCV. 2011. (DNP; 2011)

Bibliografía

Abhijit V. Banerjee y Esther Duflo (2011). Repensar la pobreza. Un giro radical en la lucha contra la desigualdad global. Traducción de F. Javier Mato Díaz. Tauros.

Acción Social y Departamento Nacional de Planeación (2010). El camino recorrido Diez años Familias en Acción. Bogotá.

Anuario Estadístico de Antioquia (2014). Proyecciones de población para Antioquia. Recuperado de: <http://www.antioquia.gov.co/images/pdf/anuario2014/es-CO/capitulos/poblacion/antioquia/cp-3-2-3.html>.

Banco Interamericano de Desarrollo (2015). ¿Cómo funciona Más Familias en Acción? Recuperado de: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7301/C%C3%B3mo_funciona_M%C3%A1s_Familias_en_Acc%C3%B3n.pdf?sequence=1

Ballart, X.; Ramió, C. (2000). *La Actuación de la Administración: Las Políticas Públicas*. En Ciencia de la administración (págs. 481- 525). Valencia: Tirant lo Blanch.

Cecchini, Simone y Madariaga, Aldo. (2011). Programa de Transferencias Condicionadas, Balance de la experiencia reciente de América Latina y el Caribe. CEPAL. Chile

CONPES 3081 (2000). Plan Colombia Red De Apoyo Social: Programas De Subsidios Condicionados Y Capacitación Laboral De Jóvenes Desempleados De Bajos Recursos. Recuperado de: [https://www.dnp.gov.co/CONPES/documentos-conpes-conpes/sociales/Paginas/conpes-sociales.aspx#Default](https://www.dnp.gov.co/CONPES/documentos-conpes/conpes-sociales/Paginas/conpes-sociales.aspx#Default).

CONPES 100. (2006). Lineamientos para la focalización del gasto público social”. Recuperado de: [https://www.dnp.gov.co/CONPES/documentos-conpes-conpes/sociales/Paginas/conpes-sociales.aspx#Default](https://www.dnp.gov.co/CONPES/documentos-conpes/conpes-sociales/Paginas/conpes-sociales.aspx#Default).

CONPES 102. (2006). Red De Protección Social Contra La Extrema Pobreza. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/CONPES/documentos-conpes/conpes-sociales/Paginas/conpes-sociales.aspx#Default>.

CONPES 150. (2012). Metodologías oficiales y arreglos institucionales para la medición de la pobreza en Colombia. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/CONPES/documentos-conpes/conpes-sociales/Paginas/conpes-sociales.aspx#Default>.

CONPES 3616. (2009). Lineamientos De La Política De Generación De Ingresos Para La Población En Situación De Pobreza Extrema y/o Desplazamiento. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/CONPES/documentos-conpes/conpes-sociales/Paginas/conpes-sociales.aspx#Default>.

Constitución Política de Colombia (1991). Recuperado el 2 de Marzo de 2016 <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE- (2016). Boletín Técnico. POBREZA MONETARIA Y MULTIDIMENSIONAL EN COLOMBIA 2015. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_15_.pdf

Departamento Nacional de Planeación (2011). Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-Colombia) 1997-2008 y meta del PND para 20141.

Departamento Nacional de Planeación (2012). Evaluación del Programa Familias en Acción en grandes centros urbanos. Informe final. Bogotá, Colombia.

Departamento Nacional de Planeación (2014). Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20internet.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (2008). Programa Familias en Acción: Impactos en capital humano y Evaluación beneficio - costo del Programa. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/Evaluacion-politicas-publicas-6.pdf>.

Departamento Nacional de Planeación y Departamento para la Prosperidad Social (2012). Impactos de largo plazo del programa familias en acción en municipios de menos de 100 mil habitantes en: los aspectos claves del desarrollo del capital humano. Econometría. Recuperado de: https://sinergiacydnp.gov.co/Sinergia/Archivos/92646308-df90-4107-a074-8bf62ea9e862/Eval_Familias%20Acci%C3%B3n%20Largo%20plazo.pdf.

Departamento para la Prosperidad Social (2015). Decreto 2559 de 2015. Recuperado de: <http://www.prosperidadsocial.gov.co/Documentos%20compartidos/Proyecto%20Resoluci%C3%B3n%20Manual%20Operativo%20J%C3%B3venes%20en%20Acci%C3%B3n%20V4.pdf>

Departamento para la Prosperidad Social (2016). Familias Beneficiadas-Incentivo Liquidado periodo Octubre – Noviembre de 2015. Recuperado de: <http://www.prosperidadsocial.gov.co/que/fam/famacc/Paginas/default.aspx>

Departamento para la Prosperidad Social. (2012). Informe de rendición de cuentas. Rendición de cuentas Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación. Noviembre 3 de 2011 – agosto 31 de 2012.

Departamento para la Prosperidad Social (2015). Manual operativo para el programa Más Familias en Acción, 3ra versión. Recuperado de:

<http://www.prosperidadsocial.gov.co/Documentos%20compartidos/Manual%20operativo%20-%20Mas%20Familias%20en%20Acci%C3%B3n%20Versi%C3%B3n%203.doc>.

Departamento para la Prosperidad Social (2016). Manual operativo para el programa Más Familias en Acción, 4ta. Versión. Recuperado de: <http://www.prosperidadsocial.gov.co/inf/doc/Jvenes%20en%20Accin/Manual%20Operativo%20J%C3%B3venes%20en%20Acci%C3%B3n%20V4.pdf>

Departamento para la Prosperidad Social (2016). Más Familias en Acción. Recuperado de: <http://www.prosperidadsocial.gov.co/Paginas/M%C3%A1s-Familias-en-Acci%C3%B3n.aspx>

Departamento para la Prosperidad Social (2013). Rediseño del programa Familias en Acción. Documento operativo técnico DOT Nro. 1. Recuperado de: <http://www.prosperidadsocial.gov.co/inf/doc/Documentos%20compartidos/Documento%20Operativo%20T%C3%A9cnico%201%20-%20Redise%C3%B1o%20del%20programa%20M%C3%A1s%20Familias%20en%20Acci%C3%B3n.PDF>

Departamento para la Prosperidad Social (2015). Resolución Nro. 01214 de 2015. Recuperado de: http://www.prosperidadsocial.gov.co/que/jov/Documentos%20compartidos/Resolucio%CC%81n%2001214%20de%2024-03-2015_JeAR.pdf

Departamento para la Prosperidad Social (2015). Resolución Nro. 04134 de 2015. Recuperado de: <http://www.prosperidadsocial.gov.co/inf/doc/Documentos%20compartidos/Resolucio%C3%B3n%2004134%20de%2025%20de%20noviembre%20de%202015.pdf>

Departamento para la Prosperidad Social (2014). Resolución No. 01525 del 24 de junio de 2014. Recuperado de:

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:e5CkEvNAtv0J:www.prosperidadsocial.gov.co/Documentos%2520compartidos/Proyecto%2520resoluci%25C3%25B3n%2520manual%2520JEA%2520V3.docx+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=co>

Departamento para la Prosperidad Social (2015). Sistema de Información Más Familias en Acción SIFA. Recuperado de:

<http://masfamilias.dps.gov.co/Login/login.aspx?ReturnUrl=%2fdefault.aspx>

Gorbaneff, Y., Torres, S; Cardona, J (2009). Revista de Economía Institucional. 11(21), 73-91 Recuperado de:

<http://www.economiainstitucional.com/pdf/no21/ygorbaneff21.pdf>

Congreso de la República de Colombia (2012). Ley 1532. Adopción de medidas de política y se regula el funcionamiento del programa Familias en Acción. Recuperado de: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley153207062012.pdf>

Congreso de la República de Colombia (1998). Ley 487. Creación el Fondo de Inversiones para la Paz (FIP). Recuperado de:

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0487_1998.html

Congreso de la República de Colombia (2011). Ley 1448 de 2011. Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Recuperado de:

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html

Congreso de la República de Colombia (2007). Ley 1176. Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la constitución política y se dictan otras disposiciones. Recuperado de:

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1176_2007.html

Losada, Rodrigo y Casas, Andres (2010). Enfoques para el Análisis político. Pontificia universidad Javeriana. Bogotá.

Mankiw, G. (2012). Principios de Economía. sexta edición. México: Cengage Learning.
Recuperado de
<http://fca.uaq.mx/files/TemasPropeEE2016/principiosdeeconomia6taedicion-mankiw.pdf>

Ministerio de Educación Nacional (2010). Encuesta Nacional de Deserción Escolar – ENDE. Recuperado de: http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-293664_archivo_pdf_resultados_ETC.pdf

Ministerio de Salud y Protección Social (1996). Resolución 4288, Por la cual se define el Plan de atención Básica (PAB) del Sistema General de Seguridad Social (SGSSS) y se dictan otras disposiciones. Recuperado de:
https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/RESOLUCI%C3%93N%204288%20DE%201996.pdf

Núñez, Jairo y Laura Cuesta. (2006a). Evolución de las políticas contra la pobreza: de la previsión social a las transferencias condicionadas. 2006-31. Documento CEDE 2006-31. Edición Electrónica.

Núñez, Jairo y Laura Cuesta. (2006b). Las trampas de la pobreza en Colombia: ¿Qué hacer? Diseño de un programa contra la extrema pobreza. Documento CEDE. 2006 – 19, ISSN.

Ortegón, E. (2008). Guía sobre diseño y gestión de la Política Pública. En: Instituto de Estudios Latinoamericanos (IELAT). Obtenido de:
http://ielat.com/inicio/repositorio/guia_gestion_politicas_publicas_ortegon.pdf

Portal de participación ciudadana Urna de Cristal. Abecé de Más Familias en Acción.
Recuperado de: <http://www.urnadecristal.gov.co/gestion-gobierno/abc-mas-familias-en-accion>

Presidencia de la República (2011). Decreto 4155 de 2011. Por el cual se transforma la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) en Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, perteneciente al Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, y se fija su objetivo y estructura. Recuperado de: <http://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/decreto-4155-de-2011.pdf>

Ragin, Charles C. (2007). La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad. Universidad de los Andes. Bogotá.

Sistema de Información de Familias en Acción – SIFA-. (2016a). Reporte Ficha de verificación en Educación. Octubre – noviembre de 2015. Recuperado de: <http://masfamilias.dps.gov.co/Login/login.aspx?ReturnUrl=%2fdefault.aspx>

Sistema de Información de Familias en Acción – SIFA-. (2016b). Reporte Ficha de verificación en Salud. Noviembre - diciembre de 2015. Recuperado de: <http://masfamilias.dps.gov.co/Login/login.aspx?ReturnUrl=%2fdefault.aspx>.

Sistema de Información de Familias en Acción – SIFA-. (2016c). Ficha De Seguimiento Regional No.020 – Cuarto Pago Del 2016.

Soto, Cifuentes E. (2016). Alcance del programa Más familias en acción como política pública en Colombia. Recuperado de: <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/11913/1/ALCANCE%20DEL%20PROGRAMA%20FAMILIAS%20EN%20ACCI%C3%93N%20COMO%20POL%C3%8DTICA%20P%C3%9ABLICA%20EN%20COLOMBIA.pdf>

Villatoro, Pablo. (2005). Revista de la CEPAL 86, Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas: experiencia en América Latina. Recuperado de <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/22213/g2282evillatoro.pdf>